Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/4615

30. 05. 89

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

Entwurf eines Gesetzes über die Festlegung eines vorläufigen Wohnsitzes für Aussiedler und Übersiedler

A. Problem

Die Länder sollen die Möglichkeit erhalten, im Interesse der Schaffung einer ausreichenden Lebensgrundlage neu aufzunehmende Aussiedler und Übersiedler noch nicht ausgelasteten Kreisen, Städten und Gemeinden vorläufig zuzuweisen und dadurch zugleich einer Überlastung von einzelnen Gemeinden entgegenzuwirken.

B. Lösung

In Fällen, in denen Länder von dem Gesetz Gebrauch machen, können sie dem Aufgenommenen einen Wohnsitz vorläufig zuweisen, bis er an einem anderen Ort seiner Wahl nicht nur vorübergehend ausreichenden Wohnraum oder einen Arbeits-, Ausbildungs- oder Studienplatz findet. Die Wirkung der Zuweisung endet in jedem Falle spätestens nach zwei Jahren.

Das Grundrecht der Freizügigkeit ist insoweit einzuschränken.

Der Erlaß des Gesetzes ist als Zeitgesetz mit einer Geltungsdauer von drei Jahren vorgesehen.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Der Bund wird bei der Ausführung des Gesetzes mit Kosten nicht belastet. Den Ländern, die sich zur Anwendung des Gesetzes entschließen, entstehen im Rahmen der bestehenden Landesflüchtlingsverwaltungen Verwaltungskosten in nicht zu schätzender, geringfügiger Höhe. Den Gemeinden entstehen durch die Ausführung des Gesetzes keine unmittelbaren Kosten.

Entwurf eines Gesetzes über die Festlegung eines vorläufigen Wohnsitzes für Aussiedler und Übersiedler

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Zweckbestimmung

Das Gesetz dient dem Ziel, im Interesse der Schaffung einer ausreichenden Lebensgrundlage den Aussiedlern nach § 1 Abs. 2 Nr. 3 des Bundesvertriebenengesetzes einschließlich der in § 1 Abs. 3 des Bundesvertriebenengesetzes genannten Personen und den Übersiedlern aus der DDR und Berlin (Ost) in der ersten Zeit nach ihrer Aufnahme im Geltungsbereich des Gesetzes zunächst Unterkunft oder Wohnung sowie die Erstbetreuung zu sichern und zugleich einer Überlastung von Gemeinden innerhalb der Länder durch eine angemessene Verteilung entgegenzuwirken.

§ 2

Zuweisung eines vorläufigen Wohnsitzes

(1) Aussiedlern und Übersiedlern kann nach der Aufnahme im Geltungsbereich des Gesetzes ein vorläufiger Wohnsitz zugewiesen werden, wenn sie nicht über ausreichenden Wohnraum verfügen und daher bei der Unterbringung auf öffentliche Hilfe angewiesen sind. Das Grundrecht der Freizügigkeit (Artikel 11 Abs. 1 des Grundgesetzes) wird insoweit eingeschränkt.

(2) Bei der Entscheidung über die Zuweisung sollen Wünsche des Aufgenommenen, enge verwandtschaftliche Beziehungen sowie die Möglichkeit seiner beruflichen Eingliederung berücksichtigt werden.

(3) Eine andere Gemeinde im Geltungsbereich des Gesetzes als die des zugewiesenen Ortes ist nicht verpflichtet, den Aufgenommenen als Aussiedler oder Übersiedler zu betreuen.

(4) Die Zuweisung wird gegenstandslos, wenn der Aufgenommene nachweist, daß ihm an einem anderen Ort entweder nicht nur vorübergehend ausreichender Wohnraum oder ein Arbeits-, Ausbildungs- oder Studienplatz zur Verfügung steht, in jedem Falle spätestens nach zwei Jahren.

§ 3

Entscheidung über die Zuweisung

(1) Die nach Landesrecht zuständige Stelle trifft die Entscheidung über die Zuweisung nach Beratung des Aussiedlers oder Übersiedlers.

(2) Widerspruch und Klage gegen die Zuweisungsentscheidung haben keine aufschiebende Wirkung.

§ 4

Ermächtigung für den Erlaß von Verordnungen

Die Landesregierungen oder die von ihnen bestimmte Stelle werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung

1. einen Schlüssel für die Zuweisung von Aussiedlern und Übersiedlern innerhalb des Landes festzulegen,
2. die Anforderungen an den ausreichenden Wohnraum im Sinne des § 2 Abs. 1 und die Form seines Nachweises zu umschreiben,
3. die Form des Nachweises eines Arbeits-, Ausbildungs- oder Studienplatzes im Sinne des § 2 Abs. 4 zu bestimmen.

§ 5

Ausschluß der Anwendung

Auf Aussiedler und Übersiedler, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes in den Geltungsbereich des Gesetzes eingereist sind, um einen ständigen Aufenthalt zu begründen, findet dieses Gesetz keine Anwendung.

§ 6

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

§ 7

Inkrafttreten und zeitliche Begrenzung des Gesetzes

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft. Es tritt drei Jahre danach außer Kraft.

Bonn, den 30. Mai 1989

Dr. Dregger, Dr. Bötsch und Fraktion
Mischnick und Fraktion

Begründung

I. Allgemeiner Teil

1. Die Aufnahme von deutschen Aussiedlern und von Deutschen aus der DDR und aus Berlin (Ost) hat seit 1987 in nicht voraussehbarer Weise zugenommen. Waren in den Jahren bis 1986 jeweils um die 40 000 Aussiedler und — mit Ausnahme des Jahres 1984 — jährlich zwischen 12 000 und 26 000 Übersiedler aus der DDR und Berlin (Ost) zu verzeichnen, so stieg die Zahl der über die Aufnahmeeinrichtungen aufgenommenen Aussiedler 1987 auf rund 78 500 und 1988 auf über 202 000 Personen. Diese Tendenz hat sich im ersten Vierteljahr 1989 mit rd. 71 500 aufgenommenen Aussiedlern (1. Vierteljahr 1988: rd. 29 300 Aussiedler) fortgesetzt. Diese zahlenmäßig beschriebene Ausgangslage für 1989 und die folgenden Jahre wird durch die politischen Daten untermauert.

   Die Aufnahme von Übersiedlern aus der DDR und Berlin (Ost) zeigt ebenfalls eine steigende Tendenz: 1988 wurde mit annähernd 40 000 Übersiedlern die bisher höchste Zahl von 40 974 des Jahres 1984 fast erreicht. Im ersten Vierteljahr 1989 waren es rd. 15 300 Personen.

   Angesichts dieser Entwicklung muß sich die Bundesrepublik Deutschland auf einen jährlichen Zugang von Deutschen aus den Aussiedlungsgebieten und aus der DDR in einer Größenordnung einstellen, die die frühere Aufnahme von Flüchtlingen aus der sowjetischen Besatzungszone bzw. der DDR in den vierziger und fünfziger Jahren bis zum Bau der Mauer in Berlin im Jahre 1961 übertrifft.

2. Die Verteilung der Aussiedler und Übersiedler durch den Bund auf die Länder ist seit langem im Gegensatz zur landesinternen Verteilung geregelt.

   Diese Verteilung vollzieht sich für Aussiedler auf der Grundlage der nach Artikel 119 des Grundgesetzes erlassenen gesetzesvertretenden Verordnung über die Bereitstellung von Durchgangslagern und über die Verteilung der in das Bundesgebiet aufgenommenen deutschen Vertriebenen auf die Länder des Bundesgebietes (Verteilungsverordnung) vom 28. März 1952 (BGBl. I S. 236).

   Die Verteilung der Übersiedler aus der DDR und Berlin (Ost) auf die Länder richtet sich nach § 5 des Gesetzes über die Aufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet vom 22. August 1950 (BGBl. I S. 367) und einer hierzu ergangenen Durchführungsverordnung vom 22. August 1951 (BGBl. I S. 381), beide zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Februar 1986 (BGBl. I S. 265).

   Beiden Rechtsgrundlagen ist gemeinsam, daß die Verpflichtung der Länder zur Aufnahme der Aussiedler bzw. Übersiedler im Vordergrund steht, sobald ein Beauftragter der Bundesregierung eine Verteilungsentscheidung getroffen hat, bei der der Erstzuweisungswunsch, die familiären und persönlichen Bindungen, die wohnungsmäßige Unterbringungsmöglichkeit und die berufliche Eingliederungsmöglichkeit des Antragstellers zu berücksichtigen sind; die Verteilungsentscheidungen sollen im Rahmen von Schlüsselzahlen ergehen, die der Bundesrat bereits Ende der fünfziger Jahre in der bis heute geltenden Höhe für jedes Land festgelegt hat.

3. Die Aussiedler und die Übersiedler bedürfen nach ihrer Aufnahme einer umfassenden administrativen und sozialen Betreuung und Beratung, um den Prozeß der Eingliederung dieser Deutschen in die gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland so bald wie möglich einzuleiten.

   In den aufnehmenden Flächenländern bestehen seit dem besonders starken Anstieg der Aussiedlerzahlen ab Sommer 1988 inzwischen in bestimmten Regionen oder Ortschaften erhebliche Wohnungsengpässe, weil eine große Zahl von Aussiedlern innerhalb der Länder verständlicherweise anstrebt, Wohnsitz am Ort von Angehörigen, Freunden oder Bekannten zu nehmen. Die zunehmende Zahl derartiger Wünsche führt in zahlreichen Städten vor allem in Ballungsgebieten zu unzuträglichen Verhältnissen, während anderswo, insbesondere auch im ländlichen Raum, noch genügend Unterbringungsmöglichkeiten bestehen.

   Bei dieser Situation wissen sich die so in Anspruch genommenen Städte und Gemeinden nur noch durch die Bereitstellung von Notunterkünften wie Turnhallen, Sportstätten, Gemeindehäusern und sonstigen Gemeinschaftseinrichtungen zu helfen, die mit Aussiedlern bzw. Übersiedlern belegt oder überbelegt werden. Schon jetzt müssen viele Aussiedler oder Übersiedler Zeiten von vielen Monaten, in manchen Fällen mehr als einem Jahr, in diesen Notunterkünften verbringen, bis sie eine angemessene erste Wohnung finden. An manchen Orten sind derartige Gemeinschaftsquartiere nicht mehr zu erweitern, weil es brauchbare Gebäude in der Gemeinde nicht mehr gibt. Die weitere Zuweisung von Aussiedlern und Übersiedlern muß an diesen Stellen über kurz oder lang zu einem Zusammenbruch dieser Einrichtungen, zu einer Gefährdung der Integration und zu erheblichen sozialen Spannungen führen.

   Dies gilt unbeschadet der durch die Eingliederungsprogramme von 1976 und von 1988 getroffenen Hilfsmaßnahmen einschließlich der verstärkten Förderung des Wohnungsbaus. Die vorgesehene Regelung soll deshalb dazu beitragen, daß die Aussiedler und Übersiedler nach ihrer Aufnahme eine aus der notwendigen Betreuung, einer menschenwürdigen Unterbringung und der erfor-

derlichen Akzeptanz durch die einheimische Bevölkerung sich ergebende Lebensgrundlage finden.

4. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes stützt sich auf Artikel 73 Nr. 3 (Freizügigkeit) und Artikel 74 Nr. 6 (Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen) des Grundgesetzes.

   Da das Recht der Freizügigkeit der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes unterliegt, wird mit diesem Bundesgesetz den Ländern die Möglichkeit eröffnet, da, wo es nötig ist, die Zuweisung der Aussiedler an die Kreise, Städte und Gemeinden vorzunehmen, soweit der Aufgenommene bei der erstmaligen Begründung eines Wohnsitzes auf öffentliche Hilfe angewiesen ist.

5. Mit der Zuweisung eines Wohnsitzes (§ 2 Abs. 1) an Aussiedler und Übersiedler schränkt das Gesetz das Grundrecht auf Freizügigkeit (Artikel 11 Abs. 1 des Grundgesetzes) ein. Eine solche Einschränkung ist zulässig, wenn eine ausreichende Lebensgrundlage nicht vorhanden ist und der Allgemeinheit daraus besondere Lasten entstehen würden (Artikel 11 Abs. 2 — erste Fallgruppe — des Grundgesetzes).

   Ohne eine menschenwürdige Unterkunft können nach heutiger Einschätzung auch andere Elemente einer ausreichenden Lebensgrundlage nicht als gesichert gelten, zumal wenn auch Betreuung und Akzeptanz durch die einheimische Bevölkerung nicht gewährleistet sind. Durch die mit der Aufnahme verbundenen infrastrukturellen Maßnahmen entstehen besondere Lasten der Allgemeinheit.

6. Zu den von diesem Gesetz Betroffenen gehören neben den Aussiedlern auch die ihnen nach § 1 Abs. 3 des Bundesvertriebenengesetzes gleichgestellten Personen.

   Übersiedler sind deutsche Staatsangehörige und deutsche Volkszugehörige, die die DDR oder Berlin (Ost) verlassen haben, um im Geltungsbereich dieses Gesetzes im Wege der Aufnahme nach § 1 des Aufnahmegesetzes ständigen Aufenthalt zu begründen.

   Verpflichtungen für den Bund können aus den im Interesse der Länder geschaffenen rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten nicht hergeleitet werden.

   Aufgrund des Gesetzes sind Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau nicht zu erwarten, da es allein um Ermächtigungen zur Setzung von Verwaltungsentscheidungen geht.

II. Besonderer Teil

Zu § 1

Die Zweckbestimmung soll deutlich machen, daß das Gesetz der menschenwürdigen Unterbringung und der Gewährleistung der sog. Erstbetreuung des genannten Personenkreises sowohl in administrativer als auch in sozialer Hinsicht gleich nach der Aufnahme im Lande dienen soll. Dies ist nur dann gewährleistet, wenn die überbeanspruchten Städte und Gemeinden, die ihrer Betreuungsaufgabe nicht mehr sachgerecht nachkommen können, entlastet werden. Dagegen kann in weniger beanspruchten Regionen eine ausreichende Lebensgrundlage für den einzelnen Aussiedler bzw. die Aussiedlerfamilie gefunden werden.

Das Gesetz nennt neben der Wohnung auch die Unterkunft, weil im Einzelfall der Aussiedler oder Übersiedler als Vorstufe zur Wohnungsnahme erforderlichenfalls eine andere menschenwürdige Unterbringung erhalten muß.

Zu § 2

Absatz 1

Aussiedler und Übersiedler sind Deutsche. Von dem grundgesetzlich jedem Deutschen verbürgten Recht auf jederzeitige freie Einreise in die Bundesrepublik Deutschland haben sie im Zusammenhang mit der Aufnahme Gebrauch gemacht. Ihnen steht aber auch, wie allen bereits in der Bundesrepublik Deutschland ansässigen Deutschen, die Freiheit zu, an jedem Ort innerhalb des Bundesgebietes einschließlich des Landes Berlin Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen (Artikel 11 Abs. 1 des Grundgesetzes).

Für jeden Aussiedler oder Übersiedler, der selbst oder mit Hilfe seiner Angehörigen oder Freunde im Geltungsbereich des Gesetzes an dem von ihm gewählten Ort eine seinen Bedürfnissen entsprechende, ausreichende Wohnung findet, bedarf dieses Grundrecht keiner Einschränkung.

Anders ist es jedoch, wenn zur erstmaligen Wohnsitznahme, insbesondere zur vorläufigen Unterbringung, öffentliche Hilfe in Anspruch genommen werden muß. Deshalb soll in diesem Fall die Zuweisung eines vorläufigen Wohnsitzes vorgenommen werden können. Wegen der Zulässigkeit der Grundrechtseinschränkung wird auf Nummer 5 des Allgemeinen Teils Bezug genommen.

Für Aussiedler und Übersiedler wird nicht generell und endgültig die Freizügigkeit aufgehoben, sondern nur für eine Übergangszeit in der Weise eingeschränkt („suspendiert"), daß in das Recht, an jedem Ort im Bundesgebiet Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen, eingegriffen werden kann. Die mit öffentlicher Hilfe begründete Wohnsitznahme darf in diesem Fall nicht aufgegeben werden, wenn für die Begründung eines anderen Wohnsitzes erneut öffentliche Hilfe in Anspruch genommen werden müßte. Nicht beschränkt wird die Möglichkeit, sich innerhalb des Bundesgebietes z. B. zur Arbeits- und Wohnungssuche oder allgemein zu Reisezwecken frei zu bewegen.

Absatz 2

Auch die Zuweisung muß sich in das Konzept der Eingliederung in die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland einfügen.

Da der Wunsch zur Begründung eines ständigen Aufenthaltes an einem bestimmten Ort ein wichtiges Element bei der Begründung eines Wohnsitzes und damit auch bei der Ausübung des Grundrechtes der Freizügigkeit ist, soll der persönliche Wunsch bei der Wahl der in Betracht kommenden Zuweisungsorte an erster Stelle stehen. Ferner sind Familienbindungen häufig ein wichtiges Motiv für die Aussiedlung, deshalb sollen auch enge verwandtschaftliche Verbindungen bei der Zuweisungsentscheidung Berücksichtigung finden.

Neben der angemessenen Unterbringung ist für die Eingliederung der Aussiedler und Übersiedler, die im arbeitsfähigen Alter stehen, die Vermittlung eines Arbeitsplatzes besonders wichtig. Als Ideal wird daher für die zügige Eingliederung der Fall angesehen, daß an einem bestimmten Ort Möglichkeiten der beruflichen Eingliederung vorhanden sind und Wohnungen zur Verfügung stehen. Diese Kombination gibt es häufiger, als von den Aussiedlern und Übersiedlern vermutet wird. Künftige Arbeitsmöglichkeiten sollen daher bei der Zuweisungsentscheidung ebenfalls berücksichtigt werden; die Zusage eines Arbeitgebers zum Abschluß eines Arbeits- oder auch eines Ausbildungsvertrages z. B. wäre für die Entscheidung erheblich.

Sollten sich die Wünsche des Aussiedlers nicht erfüllen lassen, muß allerdings die Zuweisung an einen sonst geeigneten Ort möglich sein.

Absatz 3

Ist ein Aussiedler oder Übersiedler einer Gemeinde zugewiesen worden, so gilt bundesweit, daß nur diese Gemeinde verpflichtet ist, ihn zu betreuen oder unterzubringen. Leistungsansprüche der Betroffenen bleiben im übrigen unberührt.

Absatz 4

Der Klarstellung dient Absatz 4, wonach die Bindung entfällt, wenn der Aussiedler oder Übersiedler selbst am Ort seiner Wahl eine Wohnung findet, deren Nutzung für eine gewisse Dauer möglich ist, oder daß er an einem anderen Ort ein Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis eingegangen ist oder einen Studienplatz erhalten hat. Der Nachweis der neuen Wohnung, z. B. durch Vorlage eines Mietvertrages oder eine sonstige geeignete Erklärung des Vermieters, soll ebenso wie der Nachweis des künftigen Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisses bzw. des Studienplatzes dazu dienen, die Beschränkung zu beenden oder zu vermeiden. Zum Verfahren vgl. zu § 4 Nr. 2 und 3.

Die mit der vorliegenden Regelung verbundene Einschränkung des Grundrechts auf Freizügigkeit ist so gering wie irgend vertretbar zu halten. Deshalb endet die Bindungswirkung spätestens nach zwei Jahren, d. h., nach Ablauf dieser Frist kann der Aussiedler oder Übersiedler auch am gewünschten Ort wieder bei der Unterbringung öffentliche Hilfe in Anspruch nehmen.

Zu § 3

Absatz 1

Die für die Zuweisungsentscheidung zuständige Stelle ergibt sich jeweils nach Landesrecht. Dies können zentrale Stellen sein (etwa bei Ländern wie Nordrhein-Westfalen oder Baden-Württemberg, die schon bisher eine zentrale Aufnahme nach der Verteilungsentscheidung kennen) oder regional zuständige Behörden (etwa Mittelbehörden oder Kreisverwaltungen). Auch eine zweistufige Zuweisung (zentrale Stelle auf Regionalbehörde, diese auf die Gemeinde) ist denkbar.

Der Zuweisungsentscheidung soll im Interesse des Aussiedlers oder Übersiedlers eine Beratung über die Verhältnisse am zugedachten Wohnort, die Art der vorhandenen Wohnungen, die Möglichkeiten beruflicher Eingliederung u. ä. vorausgehen.

In die Beratung sind die Wünsche des Betroffenen (§ 2 Abs. 2) einzubeziehen. Sie muß deshalb in der Vorbereitung der Zuweisungsentscheidung angemessen berücksichtigt werden.

Absatz 2

Da es um Sofortentscheidungen für die Unterbringung vieler Menschen zur Vermeidung von Notsituationen geht, haben die Rechtsbehelfe keine aufschiebende Wirkung.

Zu § 4

Es ist Sache der Länder, den vom Gesetz gezogenen Rahmen auszufüllen.

Nummer 1

Ob sich die Festlegung eines Schlüssels zur Objektivierung der Verteilung von Aussiedlern und Übersiedlern innerhalb des Landes empfiehlt, hängt von den besonderen Gegebenheiten ab. Zugrunde zu legende Kriterien richten sich nach den Verhältnissen des Landes. Die Zahl der in jüngster Zeit — etwa ab Jahreswende 1987/88 — aufgenommenen Aussiedler und Übersiedler wird zu beachten sein.

Nummern 2 und 3

Die nähere Umschreibung des Begriffs des ausreichenden Wohnraumes in § 2 Abs. 1 sowie Einzelheiten und Verfahren des Nachweises ausreichenden Wohnraumes wird Rechtsverordnungen der Länder überlassen. Entsprechendes gilt für den Fall, daß der Aufgenommene ein Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis an einem anderen Ort nachweisen kann bzw. einen Studienplatz erhält.

Zu § 5

Aus rechtsstaatlichen Gründen sollen nur solche Aussiedler und Übersiedler der Zuweisung eines Wohnsitzes unterworfen werden, die nach Inkrafttreten des Gesetzes in die Bundesrepublik Deutschland einreisen. Die Vorschrift hat klarstellenden Charakter.

Zu § 6

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu § 7

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Da das Gesetz die teilweise Einschränkung eines im heutigen Verfassungsverständnis für besonders wichtig erachteten Grundrechts gestattet, wird die Geltungsdauer des Gesetzes begrenzt. Drei Jahre erscheinen derzeit als angemessen, um sich auf die Aufnahme weiterer Aussiedler und Übersiedler einzustellen.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333